

Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán (Premio INAP, edición XXXV), de Hugo Amador Herrera Torres, Instituto Nacional del Administración Pública (INAP), A.C., México, 2011, 345 pp.

Daniela Arias Torres*

La obra ganadora del Premio INAP, edición XXXV, corresponde a una investigación de tipo correlacional-explicativo. Se trata de una investigación de diagnóstico, de carácter hipotético-deductivo. El problema de investigación está definido con claridad: las metodologías orientadas a evaluar el desempeño municipal están diseñadas para gobiernos de municipios con características urbanas y muy urbanas. Los ejes de referencia de estas metodologías resultan incompatibles —según el autor— con las particularidades que presentan los gobiernos de los municipios semi-urbanos. Herrera Torres busca determinar los ejes de referencia afines a este tipo de gobiernos. Plantea en su hipótesis general que dichos ejes son la capacidad de gestión, la eficacia, la eficiencia, la legitimidad y los factores externos. La obra tiene congruencia metodológica.

¿Por qué enfocarse en los gobiernos de los municipios semi-urbanos? Herrera Torres explica que la categoría del municipio (rural, semi-urbana, urbana o muy urbana) decide la forma de actuación de los gobiernos locales y también subraya que los gobiernos de los municipios semi-urbanos tienen capacidades de gestión más complejas que las que tienen los otros gobiernos, porque, por un lado, gestionan problemas relacionados con materia urbana en la cabecera municipal y, por el otro, atienden demandas propias del sector productivo primario en las localidades rurales. Tratan problemáticas mixtas. Aquí, Herrera Torres coincide con López Chan (2001). El autor apunta que la complejidad en la gestión de los gobiernos de los municipios semi-urbanos —en vez de convertirse en un obstáculo— puede transformarse en una palanca para la generación de procesos de desarrollo. En la transición de lo rural hacia lo urbano (lo semi-urbano), se forman estructuras económicas, sociales y políticas que definen roles y funciones especiales en los gobiernos municipales, que les permiten —entre otras actividades— articular de mejor manera los intereses de los diferentes actores que interactúan en el espacio municipal. Su posición transitoria les da la oportunidad de bloquear la reproducción del municipio urbano y muy urbano de hoy, cuya institucionalidad —por lo regular— no ha sido originada “desde abajo”. Los gobiernos semi-urbanos, anota Herrera Torres,

* Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales, UMSNH. econ_daniela_09@yahoo.com.mx

cuentan con la posibilidad de cerrar la brecha que conduce hacia los municipios caracterizados por el hormiguero industrial caótico poco funcional.

En el diseño de estrategias para mejorar el funcionamiento de estos gobiernos sobresale la evaluación de su desempeño. Con la construcción y operación de un conjunto de indicadores, el autor, calculó cinco índices (uno para cada eje de referencia manejado en la hipótesis general) que le sirvieron como valor cuantitativo para estimar el grado de correlación con el desempeño municipal (Herrera Torres calculó otro índice para esta variable). En total se calcularon seis índices. Con el Coeficiente de Correlación de Pearson determinó las interconexiones existentes. Los resultados validaron su hipótesis. Hubieran sido todavía más exactos sus resultados si hubiese utilizado el Coeficiente de Correlación de Spearman, pues es un método no paramétrico que maneja datos cuantitativos que provienen de datos cualitativos. El Coeficiente de Correlación de Pearson se estructuró para correrse con datos de origen meramente cuantitativo. Los resultados —aun así— no hubieran variado mucho.

La propuesta metodológica para evaluar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos —que se presenta en el libro— está conformada por tres métodos:

1. Medición de los ejes de referencia (capacidad de gestión, eficacia, eficiencia, legitimidad y factores externos) a través de indicadores claves.¹ La representación ponderada de estos indicadores representa al índice. Los cinco índices obtenidos se colocan en una serie de niveles basados en la métrica de medición Lickert.
2. Análisis de los resultados obtenidos. Identificar los índices de los ejes de referencia con niveles totalmente inaceptables (1), inaceptables (2), por debajo de lo aceptable (3) o aceptables (4). Éstas son las áreas donde deben ponerse en marcha las acciones. Los índices con nivel totalmente aceptable (5) representan situaciones óptimas.
3. Determinación de las medidas que ayuden a mejorar el desempeño de estos gobiernos. Fijar las acciones correctivas que permitan pasar los índices colocados en el intervalo 1, 2, 3 o 4 al intervalo 5.

El autor aplicó la metodología a una muestra representativa de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán (Cotija, Purépero, Tarímbaro y Tingambato). Encontró que la capacidad de gestión (primer eje de referencia) ocupa una posición inaceptable (2), muy cercana a totalmente inaceptable (1). Sus capacidades de gestión (administrativas, financieras y políticas) son insuficientes para desarrollar los procesos productivos municipales con la calidad mínima requerida. En la gestión administrativa, el análisis identifica: exceso de personal, deficiente coordinación interna, estructuras de decisión centralizada, inexistencia de sistemas de promoción de servidores públicos,

¹ Herrera Torres señala que los indicadores de los ejes de referencia atienden a las características de los gobiernos en los municipios semi-urbanos. Esto hace que la propuesta metodológica sea exclusiva para este tipo de gobiernos. Ajustarla a gobiernos de municipios rurales, urbanos o muy urbanos implicaría cambiar los valores manejados en la métrica de medición de los indicadores, incluso, aumentar o disminuir los mismos.

incompatibilidad entre el grado académico del personal contratado y las exigencias del puesto laboral y alta rotación de los funcionarios de primer nivel. En la gestión financiera, el estudio detalla que los ingresos que generan estos gobiernos son limitados, que dependen de las participaciones y aportaciones federales, y que su gasto corriente es excesivo (ni con la suma de sus ingresos propios y de las participaciones federales alcanzan a cubrirlo). En la gestión política, el diagnóstico refleja que el presidente municipal tiene un peso extremo en las decisiones de toda la municipalidad; está por encima del Ayuntamiento y de cualquier organismo de participación ciudadana, dificultando la representación política de la ciudadanía y la misma participación social. En los espacios directivos de la administración municipal —además— siguen predominado los incondicionales seguidores del presidente municipal, cuyo desempeño entorpece la operación del gobierno local, pues sustituyen la encomienda pública asignada por la adulación.

La eficacia (segundo eje de referencia) de los gobiernos de los municipios semi-urbanos de Michoacán se halla en un nivel aceptable (4). Cumplen de manera suficiente la mayoría de las metas que ellos mismos se trazan. La eficiencia (tercer eje de referencia), por su parte, ocupa un nivel con valores negativos. Su eficiencia es inaceptable (2). Son gobiernos que desperdician muchos recursos en la consecución de sus metas. Herrera Torres enfatiza que el costo de oportunidad es significativo en la evaluación del desempeño por los escasos recursos económicos con que cuentan los gobiernos locales. Los recursos económicos que superan el tope establecido para el logro de las metas podrían orientarse hacia otras áreas significativas.

La legitimidad (cuarto eje de referencia) de estos gobiernos, prácticamente está en el escenario totalmente inaceptable (1): no hay aprobación ciudadana en las acciones que realizan. Pese a la legalidad electoral de los gobiernos locales, hay elementos (corporativismo, clientelismo, cooptación, paternalismo, discrecionalidad en la definición de políticas y aplicación de recursos) que reducen la aceptación ciudadana. En los factores externos (quinto eje de referencia) el diagnóstico arroja que los ingresos de la población de los municipios semi-urbanos de Michoacán son insuficientes para cubrir las necesidades básicas; que las deficiencias en la infraestructura educativa son notorias (no hay planteles de educación superior en sus territorios); que los problemas de inseguridad pública son serios; que las condiciones de los caminos para llegar a las localidades son regulares, algunas todavía siguen —prácticamente— incomunicadas; y que la migración hacia Estados Unidos es muy alta. El análisis muestra también que los gobiernos locales de extracción panista acogen muy bien las políticas federales, los de procedencia priísta y perredista manifiestan resistencias para adoptarlas: imperan los colores partidistas en la implementación de políticas.

El autor, por último, puntualiza que lo inmediato para mejorar el desempeño de los gobiernos de los municipios semi-urbanos no está en esperar mayores recursos externos o nuevos instrumentos de operación diseñados por agencias externas, sino en potenciar su propia capacidad de gestión, en buscar la consecución de sus metas con menos recursos (eficacia y eficiencia), en generar un ambiente de certeza y credibilidad política en el

espacio municipal (legitimidad). El mayor cambio posible en el gobierno local, subraya Herrera Torres, viene principalmente desde su interior (desde adentro).

BIBLIOGRAFÍA CITADA

López Chan, Oscar. 2001. *El Ayuntamiento como agente de desarrollo local en el municipio semi-urbano: el caso de Escárcega, Campeche, 1995-2000*, Campeche: Colegio Nacional de Licenciados en Administración.